

Egzekucja administracyjna należności pieniężnych po zmianach. Praktyczny poradnik dla JSFP jako wierzycieli

Przejdź do produktu na ksiegarnia.beck.pl

Rozdział I. Gmina i inne jednostki sektora finansów publicznych jako wierzyciel w toku postępowania egzekucyjnego w administracji

1. Zagadnienia wstępne

Postępowanie egzekucyjne w administracji, co do zasady, ma doprowadzić – dzięki zastosowaniu prawnie dopuszczalnych środków egzekucyjnych – do przymusowego wykonania obowiązków objętych tytułem wykonawczym. Postępowanie egzekucyjne nie jest więc tym etapem postępowania, na którym decyduje się o istnieniu obowiązku czy też dopuszczalne jest kwestionowanie jego wymiaru. Te wątpliwości rozstrzygają się na etapie postępowania merytorycznego, które powinno doprowadzić do zindywidualizowania i skonkretyzowania obowiązku stron. W kręgu naszego zainteresowania pozostają zwymiarowane obowiązki o charakterze pieniężnym, a strona staje się zobowiązana do świadczenia określonej kwoty pieniężnej. To stanowi o usytuowaniu egzekucji administracyjnej jako typowej procedury wykonawczej. Dopóki w obiegu prawnym pozostaje ostateczne orzeczenie stanowiące *de facto* administracyjny tytuł egzekucyjny lub zaistniało zdarzenie, z którym normy prawne wiążą powstanie obowiązku z mocy prawa, to podlegają one egzekucji. Z kolei organ egzekucyjny nie jest uprawniony do merytorycznego badania i negowania prawidłowości orzeczenia wierzyciela stanowiącego podstawę prawną zobowiązania. Z analogiczną sytuacją będziemy mieli do czynienia z zaistnieniem określonego stanu faktycznego, z którym przepisy prawa wiążą powstanie obowiązku o charakterze pieniężnym – w przypadku obowiązków powstających z mocy prawa. Organ egzekucyjny nie jest władny podejmować żadnych działań ingerujących w treść orzeczenia lub ocenę stanu faktycznego, stanowiących podstawę wystawienia tytułu wykonawczego. Z uwagi na represyjny charakter przepisów regulujących postępowanie egzekucyjne, jego przebieg, możliwość stosowania przymusu, postępowanie to cechuje **silny formalizm**. Dlatego tak istotną rolę odgrywa znajomość regulacji prawnych stanowiących o prawidłowości czynności podejmowanych przez pracowników urzędów

gmin i ich jednostek w procesie dochodzenia należności stanowiących ich dochody. Wiedza w tym zakresie pozwoli uniknąć błędów, a w konsekwencji powinna spowodować poprawę efektywności w likwidowaniu zaległości publicznoprawnych wierzycieli sektora finansów publicznych.

2. Regulacje prawne dotyczące obowiązków i uprawnień wierzyciela w toku postępowania egzekucyjnego

Wspomniany powyżej formalizm postępowania egzekucyjnego w administracji wynika ze szczegółowych, wręcz drobiazgowych regulacji. W toku tego postępowania **wierzyciel posługuje się ustalonymi wzorami dokumentów oraz ściśle określonym trybem postępowania**. Dlatego pracownicy realizujący w ramach urzędów i jednostek czynności windykacyjne, powinni poznać nie tylko przepisy EgzAdmU, lecz także wydane do niego akty wykonawcze oraz inne regulacje niezbędne do prawidłowego wykonywania czynności wierzyciela w toku tego postępowania. Praktyczne ułatwienie procesu dochodzenia należności publicznoprawnych JSFP stanowią procedury wewnętrzne, określające precyzyjnie terminy i działania, do jakich są zobligowani ich adresaci. Konsekwentne ich stosowanie automatyzuje metodykę gromadzenia dochodów w jednostce.

2.1. Unormowania zawarte w EgzAdmU

Podstawowym aktem normatywnym regulującym postępowanie egzekucyjne w administracji, a w konsekwencji ustalającym zakres praw i obowiązków wierzyciela należności publicznoprawnych, jest EgzAdmU. W opracowaniu pominięte zostaną instytucje prawne dotyczące egzekucji o charakterze niepieniężnym oraz postępowania zabezpieczającego.

Zgodnie z art. 1 EgzAdmU przepisy ustawy regulują:

- 1) sposób postępowania wierzycieli w razie uchylania się zobowiązanych od wykonania ciążących na nich obowiązków,
- 2) postępowanie prowadzone przez organy egzekucyjne i stosowane przez nie środki przymusu służące doprowadzeniu do wykonania lub zabezpieczenia wykonania obowiązków,
- 3) zasady i sposób prowadzenia Rejestru Należności Publicznoprawnych (RNP) oraz udostępniania danych z tego rejestru.

W praktyce przepisy EgzAdmU stanowią zespół norm regulujących prawa i obowiązki organów egzekucyjnych, wierzycieli i zobowiązanych, a także innych uczestników tego postępowania, w procesie realizacji norm prawa materialnego – przepisów szczegółowych kreujących egzekwowane obowiązki. Dla pracowników urzędów gmin oraz ich jednostek, których zakres czynności obejmuje dochodzenie zaległych należności publicznoprawnych, najistotniejsze są regulacje dotyczące m.in.:

- 1) katalogu obowiązków o charakterze pieniężnym dochodzonych w trybie EgzAdmU,
- 2) podstaw prawnych do wszczęcia egzekucji,

- 3) rodzaju i zakresu obligatoryjnych oraz fakultatywnych czynności przedegzekucyjnych wierzyciela,
- 4) obowiązku oraz trybu wszczęcia postępowania egzekucyjnego, ewentualnie zaniechania jego wdrożenia,
- 5) przypadków uzasadniających czasowe lub definitywne zaniechanie egzekwowania zaległości od dłużników,
- 6) sposobu postępowania wierzyciela w przypadku nieprzystąpienia organu egzekucyjnego do egzekucji,
- 7) wydawania postanowień w toku postępowania egzekucyjnego, a w szczególności w sprawie zarzutów zobowiązanego na wszczęcie tego postępowania,
- 8) oceny poprawności zawieszenia oraz umorzenia postępowania egzekucyjnego przez organ egzekucyjny,
- 9) zasadności obciążenia wierzyciela przez organ egzekucyjny kosztami egzekucyjnymi,
- 10) trybu postępowania w przypadku konieczności ponownego wszczęcia postępowania egzekucyjnego,
- 11) podstawy prawnej żądania przez wierzyciela informacji od osób oraz instytucji.

Zasygnalizowane instytucje prawne w kontekście praw i obowiązków wierzyciela – JSFP – w trybie egzekucji administracyjnej obowiązków o charakterze pieniężnym zostaną rozwinięte i uszczegółowione w dalszych częściach publikacji.

2.1.1. Najnowsze zmiany w EgzAdmU

Przepisy EgzAdmU są przedmiotem ciągłego procesu nowelizacji, a liczba, częstotliwość oraz zakres zmian w tej ustawie w istotny sposób utrudniają pracownikom odpowiedzialnym za dochodzenie należności publicznoprawnych realizację ciążących na nich obowiązków. Ustawodawca, mając na uwadze optymalizację procedury egzekwowania zaległości stanowiących dochody sektora finansów publicznych, wielokrotnie modernizuje zapisy poszczególnych norm prawnych lub wprowadza nowe rozwiązania. Prowadzi to do braku czytelności i komplikowania samej treści EgzAdmU, w której wielopiętrowe konstrukcje norm, często odsyłających do innych przepisów, w istotny sposób utrudniają pracownikom ich praktyczne stosowanie. Wielokrotnie zapowiadane prace nad opracowaniem zupełnie nowej ustawy regulującej zasady egzekucji administracyjnej do dnia dzisiejszego nie zostały zrealizowane. Egzemplifikację powyższej praktyki stanowią ostatnie zmiany, które zostały uwzględnione w tym opracowaniu, w tym m.in: OgrObcRegU, ZmKSH19(2), a w szczególności wprowadzające istotne zmiany ZmEgzAdmU19(1) oraz ZmEgzAdmU19(2). Prezentowana publikacja nie tylko uwzględnia zmiany obowiązujące w dniu jej wydania, lecz także zawiera informacje o uchwalonych już zmianach, które wejdą w życie po tej dacie (m.in. wyczerpująco zostały omówione zmiany, które wejdą w życie 20.2.2021 r.).

2.1.2. Przepisy intertemporalne

Częste nowelizacje EgzAdmU wzmocniają rolę przepisów intertemporalnych określających zakres i czas stosowania przepisów uchylonych przez nowe regulacje. Normy przejściowe rozstrzygają więc, które regulacje – nowe czy też dotychczasowe – znajdują

zastosowanie w konkretnej, interesującej nas egzekucji administracyjnej obowiązków o charakterze pieniężnym. W praktyce obejmuje to przypadki postępowań egzekucyjnych wszczętych pod rządami starych przepisów, a kontynuowanych w czasie obowiązywania nowych regulacji. Stosowne regulacje powinny być zawarte w przepisach ustawy zmieniającej. W kontekście omawianych zmian przepisów regulujących egzekucję administracyjną najistotniejsze znaczenie mają przepisy art. 23–29 ZmEgzAdmU19(2). Przykładowo, zgodnie z art. 23 ZmEgzAdmU19(2) do podziału kwoty uzyskanej z egzekucji po dniu wejścia w życie tej nowelizacji stosuje się przepisy art. 115 EgzAdmU w brzmieniu nadanym ZmEgzAdmU19(2) i art. 1025 KPC, którego treść również została zmieniona zapisami nowelizacji. Wskazuje więc on właściwość przepisów w brzmieniu nadanym nowelizacją również do egzekucji wszczętych przed datą ich wejścia w życie. Co istotne, przytoczone regulacje obejmują zarówno problem czasowego stosowania przepisów EgzAdmU, jak i rozporządzeń wykonawczych do niej. Zmiany wprowadzane innymi ustawami zawierają regulacje intertemporalne, bezpośrednio wskazane w ich treści. I tak, zgodnie z uormowaniami:

- 1) **ZmEgzAdmU19(2)**, której przepisy – co do zasady – weszły w życie 30.7.2020 r. oprócz wyjątków wskazanych w art. 29 ZmEgzAdmU19(2):
 - a) do postępowań egzekucyjnych wszczętych na podstawie EgzAdmU, niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej nowelizacji, stosuje się przepisy dotychczasowe,
 - b) do postępowań egzekucyjnych wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ZmEgzAdmU19(2), na podstawie tytułu wykonawczego wystawionego na zobowiązanego, do egzekucji ze składnika majątkowego wchodzącego w skład majątku wspólnego zobowiązanego i jego małżonka stosuje się przepisy EgzAdmU w brzmieniu nadanym ZmEgzAdmU19(2);
 - c) do egzekucji wszczętych i niezakończonych z rzeczy lub prawa majątkowego obciążonego zastawem skarbowym lub hipoteką przymusową, które zostały przeniesione na inny podmiot, stosuje się przepisy EgzAdmU w brzmieniu nadanym ZmEgzAdmU19(2);
 - d) do skarg i zbiegów egzekucji administracyjnej z egzekucją sądową stosuje się przepisy w brzmieniu nadanym ZmEgzAdmU19(2);
- 2) **ZmEgzAdmU19(1)**, której przepisy – co do zasady – weszły w życie 20.2.2021 r. oprócz pewnych norm, których termin wejścia w życie był krótszy i które stanowią element obowiązującego stanu prawnego (zostały uwzględnione w treści niniejszej publikacji):
 - a) w postępowaniach egzekucyjnym i zabezpieczającym wszczętym i niezakończonym przed dniem wejścia w życie ZmEgzAdmU19(1) stosuje się przepisy dotychczasowe [art. 6 ZmEgzAdmU19(1)],
 - b) w zakresie przedawnienia upomnienia oraz egzekucyjnych stosuje się przepisy korzystniejsze odpowiednio dla zobowiązanego i wierzyciela [art. 6 ZmEgzAdmU19(1)],
 - c) uregulowano pobór opłaty manipulacyjnej w przypadku kontynuowania egzekucji po zmianie przepisów. Jeżeli maksymalny poziom 100 zł został przekroczony, opłaty nie pobiera się, a w przypadku gdy pobrano kwotę poniżej 100 zł, wówczas pobiera się ją aż do osiągnięcia tego limitu [art. 7 ZmEgzAdmU19(1)],

- d) niewyegzekwowaną lub niezapłaconą przed dniem wejścia w życie przepisów nowej ustawy opłatę za czynności egzekucyjne pobiera się do kwoty 40 000 zł [art. 8 ZmEgzAdmU19(1)],
- e) szczegółowy sposób rozliczania opłaty za czynności egzekucyjne od postępowań wszczętych przed wejściem przepisów w nowym brzmieniu i nadal kontynuowanych po tej dacie reguluje art. 9 ZmEgzAdmU19(1),
- f) zasady dotyczące postępowania w sprawie zwrotu kosztów egzekucyjnych określone zostały w art. 11 ZmEgzAdmU19(1).

Co istotne, organ egzekucyjny zawiadamia odpowiednio zobowiązanego oraz dłużnika zajętej wierzytelności o wysokości:

- 1) opłaty manipulacyjnej ustalonej według zmienionych zasad,
- 2) opłaty za czynności egzekucyjne ustalonej zgodnie z nowymi zasadami – przy pierwszej czynności podjętej w stosunku do zobowiązanego lub dłużnika zajętej wierzytelności, nie później niż w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ZmEgzAdmU19(1).

Organ egzekucyjny zawiadamia wierzyciela, jeżeli obciążają go koszty egzekucyjne, o wysokości opłat, przy pierwszej czynności podjętej w stosunku do wierzyciela, nie później niż w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ZmEgzAdmU19(1). Na wniosek zobowiązanego lub wierzyciela złożony w terminie 7 dni od dnia doręczenia zawiadomienia, o którym mowa powyżej, organ egzekucyjny wydaje postanowienie w sprawie wysokości opłaty manipulacyjnej oraz za czynności egzekucyjne. Na postanowienie to będzie również wierzycielowi przysługiwało zażalenie.

2.1.3. Akty wykonawcze do EgzAdmU

Przepisy EgzAdmU są obudowane znaczną liczbą rozporządzeń wykonawczych wprowadzających szczegółowe regulacje poszczególnych instytucji postępowania egzekucyjnego w administracji. Adresatem znacznej ich liczby są **organy egzekucyjne**, natomiast przedmiotem regulacji jest **standaryzacja postępowania**, tj. wzory stosownych dokumentów oraz czynności egzekucyjne w ramach stosowanych środków egzekucyjnych. Z uwagi na zakres opracowania w poniższym wykazie znalazły się te z aktów wykonawczych, które są istotne z punktu widzenia wierzyciela, określające m.in. zakres jego obowiązków. Należą do nich:

- 1) **PostWierzR**, które określa:
 - a) formy działań informacyjnych podejmowanych wobec zobowiązanego zmierzających do dobrowolnego wykonania przez niego obowiązku, zwanych dalej „działaniami informacyjnymi”, przypadki, w których mogą być te działania podejmowane, oraz sposób ich ewidencjonowania,
 - b) tryb postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych.

Rozporządzenie **rozwija więc regulacje procedury egzekucyjnej**, określając praktyczną sekwencję działań, do jakich są zobligowani wierzyciele należności dochodzonych w trybie EgzAdmU;

- 2) **OrgSysTeleinfEgzR**, które zostało wydane na podstawie obowiązującego od 30.7.2020 r. nowego art. 26aa EgzAdmU. Zgodnie z § 1 tego przepisu sys-

tem teleinformatyczny, przy wykorzystaniu którego wnioski egzekucyjne i tytuły wykonawcze lub informacje dodatkowe są przekazywane do organu egzekucyjnego będącego naczelnikiem urzędu skarbowego, jest prowadzony przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej. Z kolei minister właściwy do spraw finansów publicznych może wyznaczyć, w drodze rozporządzenia, inny organ Krajowej Administracji Skarbowej do prowadzenia systemu teleinformatycznego, mając na względzie konieczność sprawnego funkcjonowania tego systemu, w tym przekazywania naczelnikowi urzędu skarbowego będącemu organem egzekucyjnym wniosków egzekucyjnych, tytułów wykonawczych i informacji dodatkowych (art. 26aa § 2 EgzAdmU). Minister Finansów OrgSysTeleinfEgzR wyznaczył Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Szczecinie do realizacji opisanych zadań. Organ ten jako prowadzący system teleinformatyczny na wniosek wierzyciela nadaje temu wierzycielowi dostęp do tego systemu w zakresie niezbędnym do wszczęcia lub prowadzenia postępowania egzekucyjnego;

- 3) **PrzekTytWykOrgEgzR**, które zostało wydane na podstawie art. 27 § 2b EgzAdmU. Zgodnie z art. 27 § 2a EgzAdmU tytuł wykonawczy przekazywany do organu egzekucyjnego przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego albo z użyciem środków komunikacji elektronicznej sporządza się w postaci elektronicznej w formacie danych określonym w PrzekTytWykOrgEgzR. W szczególności określa ono:
- a) sposób nadania wierzycielowi dostępu do systemu teleinformatycznego, przy wykorzystaniu którego wnioski egzekucyjne i tytuły wykonawcze lub informacje dodatkowe wskazane w art. 26 § 1e EgzAdmU są przekazywane do organu egzekucyjnego będącego naczelnikiem urzędu skarbowego i który jest prowadzony przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej,
 - b) sposób sporządzenia, w tym format danych:
 - wniosku egzekucyjnego,
 - tytułu wykonawczego,
 - informacji, o których mowa w art. 26 § 1e EgzAdmU,
 - c) szczegółowy sposób przekazywania do organu egzekucyjnego wniosku egzekucyjnego, tytułu wykonawczego oraz informacji,
 - d) zakres danych zobowiązanego zawartych w tytule wykonawczym przekazanym przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego, weryfikowanych z danymi zawartymi w rejestrach:
 - rejestrze PESEL,
 - Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej,
 - e) sposób nadawania klauzuli o skierowaniu tytułu wykonawczego do egzekucji administracyjnej,
 - f) sposób posługiwania się tytułem wykonawczym przekazanym drogą elektroniczną,
 - g) sposób przekształcenia tytułu wykonawczego z postaci elektronicznej w postać papierową;
- 4) **WzórTytWykEgzAdmR**, które określa m.in. wzory:
- a) tytułu wykonawczego stosowanego w egzekucji należności pieniężnych, który stanowi załącznik nr 1 do rozporządzenia,
 - b) tytułu wykonawczego stosowanego w egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym, który stanowi załącznik nr 2 do rozporządzenia,

- c) kolejnego tytułu wykonawczego, który stanowi załącznik nr 3 do rozporządzenia.

Poprzednio obowiązujące wzory tytułów wykonawczych, ustalone przez WzórTytWykEgzAdmR18, mogą być stosowane nie dłużej niż przez 9 miesięcy od dnia wejścia w życie WzórTytWykEgzAdmR, tj. do 30.4.2021 r., pod warunkiem: prawidłowego pouczenia zobowiązanego o skutkach niezawiadomienia organu egzekucyjnego o zmianie adresu miejsca zamieszkania lub siedziby; pouczenia zobowiązanego o przysługującym mu prawie wniesienia do wierzyciela, za pośrednictwem organu egzekucyjnego, zarzutu w sprawie egzekucji administracyjnej oraz o skutkach wniesienia tego zarzutu nie później niż w terminie 7 dni od dnia doręczenia odpisu tytułu wykonawczego i po upływie tego terminu oraz pouczenia zobowiązanego o przysługującym jego małżonkowi prawie do wniesienia sprzeciwu w sprawie odpowiedzialności majątkiem wspólnym;

- 5) RejestrNależPublR, które określa:

- a) sposób i tryb korzystania z Rejestru Należności Publicznoprawnych przez zobowiązanego, podmiot zainteresowany oraz podmiot, o którym mowa w art. 18q § 2 EgzAdmU, w tym uzyskania z rejestru danych, o których mowa w art. 18b § 2 EgzAdmU,
b) tryb i sposób wprowadzania danych do rejestru,
c) formaty danych wymagane przy wprowadzaniu danych do rejestru.

Wskazany akt wykonawczy szczegółowo określa m.in. zasady nadawania identyfikatorów i haseł uprawniających do wprowadzania do rejestru, zmieniania w tym rejestrze lub wykreślenia z rejestru danych przez wierzyciela;

- 6) **WyznOrgProwRNPR**, którym minister wyznaczył Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Szczecinie do prowadzenia Rejestru Należności Publicznoprawnych;

- 7) **NalPienEgzUpomR** – zasadą w postępowaniu egzekucyjnym w administracji jest obowiązek poprzedzenia jego wszczęcia doręczeniem zobowiązanemu upomnienia. W NalPienEgzUpomR minister wskazał przypadki, w których nie jest to konieczne. Katalog ma charakter enumeratywny, co oznacza, że wszystkie inne przypadki niewskazane w NalPienEgzUpomR obligują wierzyciela do poprzedzenia wniosku o wszczęcie egzekucji skierowaniem do dłużnika upomnienia. I tak, wszczęta bez uprzedniego doręczenia upomnienia egzekucja jest dopuszczalna, w przypadku gdy dotyczy:

- a) należności pieniężnych, w przypadku których, na podstawie przepisów szczególnych, przed skierowaniem sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego zobowiązanemu zostało doręczone wezwanie do zapłaty,
b) należności pieniężnych, których obowiązek uiszczenia powstaje z mocy prawa, a wysokość tych należności została określona w ostatecznym orzeczeniu,
c) należności pieniężnych wynikających z orzeczeń, którym nadano rygor natychmiastowej wykonalności,
d) należności pieniężnych dochodzonych w ponownie wszczętej egzekucji administracyjnej w trybie art. 61 EgzAdmU,
e) należności pieniężnych państw członkowskich UE/Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu dochodzonych na podstawie art. 84 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 883/2004 z 29.4.2004 r. w sprawie

koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz.Urz. UE L Nr 166, s. 1 ze zm.),

- f) kosztów upomnienia,
 - g) kosztów egzekucyjnych,
 - h) grzywien w celu przymuszenia nakładanych w postępowaniu egzekucyjnym obowiązków o charakterze niepieniężnym,
 - i) odszkodowań orzeczonych w sprawach o naprawienie szkód wyrządzonych przez skazanych w mieniu zakładów karnych i aresztów śledczych;
- 8) **KosztUpomR**, które ustala wysokość kosztów upomnienia kierowanego do zobowiązanego przed wszczęciem postępowania egzekucyjnego na kwotę 11,60 zł. Koszt upomnienia stanowi dochód wierzyciela i jest dochodzony na podstawie tytułu wykonawczego obejmującego egzekwowaną zaległość. Dopuszczalne jest wystawienie tytułu wykonawczego na same koszty upomnienia, które stają się wówczas należnością główną;
- 9) **OświadZobowMajätR**, które określa elementy:
- a) wezwania zobowiązanego do złożenia oświadczenia,
 - b) oświadczenia zobowiązanego.

Przepisy EgzAdmU przewidują stosowanie tych instytucji w przypadku zaniechania przez wierzyciela dochodzenia zaległości od multimedialników, wobec których prowadzone egzekucje zostały umorzone z powodu bezskuteczności. Wierzyciel przed wszczęciem postępowania w sprawie odpowiedzialności podatkowej osoby trzeciej wzywa zobowiązanego do złożenia oświadczenia o posiadanym majątku i źródłach dochodu oraz o prawdziwości i zupełności tego oświadczenia (art. 6 § 1d EgzAdmU). Zobowiązany oświadczenie składa pod rygorem odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia, w wyznaczonym terminie, pisemnie lub ustnie do protokołu. Elementami obligatoryjnymi wezwania są: pouczenie zobowiązanego o odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia oraz informacje umożliwiające złożenie prawdziwego i zupełnego oświadczenia o posiadanym majątku i źródłach dochodu.

2.2. Unormowania zawarte w WzajPomDochodzNalU

Sprawność oraz powszechność poboru od podatników ciążących na nich obowiązków o charakterze pieniężnym w relacjach transgranicznych, pomiędzy państwami członkowskimi UE oraz państwami członkowskimi Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) wprowadziły przepisy dyrektywy 2010/24/UE. Została ona implementowana do polskiego porządku prawnego przez zapisy WzajPomDochodzNalU.

Ustawa określa zasady:

- 1) udzielania wzajemnej pomocy przez RP i państwa członkowskie oraz państwa trzecie przy dochodzeniu podatków, należności celnych i innych należności pieniężnych,
- 2) wykorzystywania informacji otrzymywanych w ramach udzielania wzajemnej pomocy także do celów innych niż dochodzenie podatków, należności celnych i innych należności pieniężnych.

Podstawowym celem jest **minimalizacja zagrożeń interesów fiskalnych poszczególnych państw**, a związanych z masowym zjawiskiem przemieszczania się jednostek z terytorium jednego państwa do drugiego i jednoczesnym brakiem realizacji ciężących na nich obowiązków o charakterze pieniężnym. Problemy z narastającymi zaległościami podatników mających miejsce zamieszkania lub siedzibę poza granicami Polski, w coraz większym stopniu dotyczą również gmin. Samorządowe organy podatkowe borykają się z brakiem możliwości skutecznego doręczenia korespondencji – wezwań, decyzji, upomnień – czy też z wszcześnie efektywnej egzekucji powstałych zaległości. Przepisy WzajPomDochodzNaU dają im instrumentarium umożliwiające – przynajmniej w części – uzyskanie należnych kwot. Przepisy WzajPomDochodzNaU znajdują zastosowanie do następujących należności:

- 1) podatków i należności celnych pobieranych przez RP, państwo członkowskie lub w ich imieniu, przez ich jednostki podziału terytorialnego lub administracyjnego, w tym organy lokalne, lub w imieniu tych jednostek lub organów, a także w imieniu UE;
- 2) refundacji, interwencji i innych środków stanowiących część całkowitego lub częściowego systemu finansowania Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) oraz Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), w tym kwot należnych w związku z tymi działaniami;
- 3) opłat i innych należności pieniężnych przewidzianych w ramach wspólnej organizacji rynku UE dla sektora cukru;
- 4) kar, grzywien, opłat i dopłat administracyjnych związanych z należnościami pieniężnymi, o których mowa w pkt 1–3, nałożonych przez organy właściwe do pobierania podatków i należności celnych lub właściwe do prowadzenia postępowań administracyjnych dotyczących podatków i należności celnych lub potwierdzonych przez organy administracyjne lub sądowe na wniosek organów właściwych w sprawie podatków i należności celnych;
- 5) opłat za zaświadczenia i podobne do zaświadczeń dokumenty wydane w postępowaniach administracyjnych w sprawie należności pieniężnych, o których mowa w pkt 1;
- 6) odsetek i kosztów związanych z należnościami pieniężnymi, o których mowa w pkt 1–5, w związku z którymi możliwe jest zwrócenie się o wzajemną pomoc;
- 7) przekazanych do egzekucji administracyjnej na podstawie ratyfikowanych umów międzynarodowych, których stroną jest RP.

Co do zasady, wzajemna pomoc jest realizowana na podstawie **wniosku zainteresowanego podmiotu o udzielenie pomocy**, który może dotyczyć więcej niż jednej należności pieniężnej, jeżeli są one należne od tego samego podmiotu. Z wnioskiem o udzielenie pomocy przez państwo członkowskie lub państwo trzecie występuje, w przypadkach określonych w WzajPomDochodzNaU, odpowiednio organ egzekucyjny lub wierzyciel. Gdy uprawnionym do żądania spełnienia świadczenia jest gmina, przepisy WzajPomDochodzNaU znajdują zastosowanie do stanowiących ich dochód należności z tytułu podatków lokalnych, powiększonych o odsetki za zwłokę oraz koszty upomnienia.

Zgodnie z art. 33 WzajPomDochodzNaU z wnioskiem o udzielenie pomocy można wystąpić, jeżeli:

- 1) wysokość należności pieniężnej lub łączna wysokość kilku należności pieniężnych przeliczona na euro według kursu ostatnio ogłoszonego w Dzienniku Urzędowym UE przed dniem wysłania wniosku nie jest niższa niż 1500 euro,
- 2) w dniu sporządzenia pierwszego wniosku o udzielenie pomocy nie upłynęło 5 lat, licząc od dnia upływu terminu płatności należności pieniężnych określonego zgodnie z odrębnymi przepisami.

Ważne

Powyższego ograniczenia terminowego nie stosuje się, jeżeli jest prowadzone postępowanie w sprawie istnienia lub wysokości należności pieniężnych lub w sprawie wszczęcia i prowadzenia egzekucji administracyjnej obejmujące tę należność. W takim przypadku 5-letni termin dopuszczający wzajemną pomoc jest liczony od dnia, w którym ostatecznie zakończono postępowanie. Podobnie jest, jeżeli termin zapłaty należności pieniężnych został odroczony lub zapłata należności pieniężnych została rozłożona na raty, zgodnie z odrębnymi przepisami – co do zasady w OrdPU – 5-letni termin, jest liczony od dnia upływu odroczonego terminu płatności lub od dnia upływu terminu płatności ostatniej raty.

Nie występuje się z wnioskiem o udzielenie pomocy, jeżeli **od dnia upływu terminu płatności należności pieniężnych**, określonego zgodnie z odrębnymi przepisami, **upłynęło 10 lat**, co stanowi horyzont czasowy egzekucji należności pieniężnej w ramach wzajemnej pomocy. Bariere dla wierzycieli będącymi JSFP z pewnością stanowi minimalna wartość należności pieniężnej lub łączna wysokość kilku należności, której przekroczenie umożliwia wystąpienie z wnioskiem o udzielenie pomocy.

Ważne

W przypadku wniosku – w tym wierzyciela – należy uwzględnić wymogi określone w PomPowiadTytWykonR.

Wnioski o udzielenie pomocy kierowane do państw członkowskich, jednolite formularze służące do powiadomienia i jednolite tytuły wykonawcze sporządza się z wykorzystaniem **aplikacji udostępnionej w Biuletynie Informacji Publicznej** urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw finansów publicznych. W przypadku gdy jednolity formularz służący do powiadomienia albo jednolity tytuł wykonawczy są przekazywane przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego albo z użyciem środków komunikacji elektronicznej, dokumenty te sporządza się odpowiednio w ramach wniosku o:

- 1) powiadomienie albo
- 2) odzyskanie należności pieniężnych.

W przypadku gdy dokumenty są przekazywane drogą pocztową, sporządza się odpowiednio wydruk:

- 1) wniosku o udzielenie pomocy,
- 2) jednolitego formularza służącego do powiadomienia z wniosku o powiadomienie,
- 3) jednolitego tytułu wykonawczego z wniosku o odzyskanie należności pieniężnych.

Jednak w wyjątkowych przypadkach – zgodnie z treścią art. 33 ust. 6 WzajPomDochodzNaU – jeżeli za wystąpieniem z wnioskiem o udzielenie pomocy przemawia ważny interes publiczny, ograniczeń dotyczących minimalnej kwoty należności pieniężnej oraz limitów czasowych nie stosuje się. Do wniosku o udzielenie pomocy mogą być dołączone sprawozdania, oświadczenia oraz inne dokumenty, ich uwierzytelnione kopie lub wyciągi z nich, o ile jest to niezbędne do realizacji wniosku przez państwo członkowskie.

Wierzyciel lub organ egzekucyjny, po skierowaniu wniosku o udzielenie pomocy, powiadamia niezwłocznie państwo członkowskie o okolicznościach mających znaczenie dla tej pomocy, w szczególności o zmianie wysokości należności pieniężnych będących przedmiotem wniosku o odzyskanie należności pieniężnych lub wniosku o podjęcie środków zabezpieczających należności pieniężne.

Odpowiedzialne za kontakty z państwami członkowskimi lub państwami trzecimi w zakresie wzajemnej pomocy jest **centralne biuro łącznikowe**. Koordynuje ono większość zadań objętych WzajPomDochodzNaU, a do jego obowiązków należy m.in:

- 1) weryfikowanie i przekazywanie państwom członkowskim lub państwom trzecim wniosków o udzielenie pomocy,
- 2) weryfikowanie i przekazywanie naczelnikom urzędów skarbowych i organom egzekucyjnym wniosków państw członkowskich lub państw trzecich o udzielenie pomocy,
- 3) udzielanie informacji na wniosek państw członkowskich lub państw trzecich,
- 4) przekazywanie dokumentów, informacji i wniosków, innych niż określone w pkt 1, związanych z realizacją wzajemnej pomocy,
- 5) tłumaczenie przekazywanych informacji, wniosków i dokumentów,
- 6) sporządzanie zarządzeń zabezpieczenia oraz zagranicznych tytułów wykonawczych.

Ważne

Zgodnie z ustawową delegacją zamieszczoną w art. 9 ust. 2 WzajPomDochodzNaU minister właściwy do spraw finansów publicznych wyznaczył, w drodze WyznCBŁR, jednostkę organizacyjną, która będzie realizowała zadania centralnego biura łącznikowego. Funkcja ta została zlecona Izbie Administracji Skarbowej w Poznaniu. Wnioski o udzielenie pomocy, dokumenty, informacje oraz inne wnioski są przesyłane za pośrednictwem centralnego biura łącznikowego.

Wnioski o udzielenie pomocy kierowane do państw trzecich, zaktualizowany tytuł wykonawczy, zagraniczny tytuł wykonawczy i zarządzenie zabezpieczenia są sporządzane według ustalonych wzorów. Przepisy WzajPomDochodzNaU przewidują następujące rodzaje wniosków:

- 1) wniosek o udzielenie informacji,
- 2) wniosek o powiadomienie,
- 3) wniosek o odzyskanie należności pieniężnych,
- 4) wniosek o podjęcie środków zabezpieczających należności pieniężne.

Wniosek o udzielenie pomocy, jednolity formularz służący do powiadomienia, jednolity tytuł wykonawczy, zaktualizowany tytuł wykonawczy lub zarządzenie zabezpieczenia albo pierwotny tytuł wykonawczy dołączony do wniosku o podjęcie środków zabezpie-

czających należności pieniężne **przesyła się do państwa członkowskiego lub państwa trzeciego w języku urzędowym państwa**, które ma udzielić pomocy, **albo w języku uzgodnionym**. Na język urzędowy państwa, które ma udzielić pomocy, tłumaczy centralne biuro łącznikowe.

W sprawie wzorów wniosków o udzielenie pomocy kierowanych do państw trzecich, zaktualizowanego tytułu wykonawczego, zagranicznego tytułu wykonawczego oraz zarządzenia zabezpieczenia minister finansów wydał WzórWniosUdzielPomR. Określił w nim wzory:

- 1) kierowanego do państwa trzeciego wniosku o:
 - a) udzielenie informacji, stanowiący załącznik nr 1 do WzórWniosUdzielPomR,
 - b) powiadomienie, stanowiący załącznik nr 2 do WzórWniosUdzielPomR,
 - c) odzyskanie należności pieniężnych, stanowiący załącznik nr 3 do WzórWniosUdzielPomR,
 - d) podjęcie środków zabezpieczających należności pieniężne, stanowiący załącznik nr 4 do WzórWniosUdzielPomR;
- 2) zaktualizowanego tytułu wykonawczego, stanowiący załącznik nr 5 do WzórWniosUdzielPomR;
- 3) zagranicznego tytułu wykonawczego, stanowiący załącznik nr 6 do WzórWniosUdzielPomR;
- 4) zarządzenia zabezpieczenia, stanowiący załącznik nr 7 do WzórWniosUdzielPomR.

Kolejnym rozporządzeniem ministra finansów – PomPowiadTytWykonR – postanowiono, iż sporządza się je z wykorzystaniem aplikacji udostępnionej w Biuletynie Informacji Publicznej urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw finansów publicznych.

Z kolei czynności podjęte przez państwo członkowskie zgodnie z wnioskiem o udzielenie pomocy wywołują taki skutek w zakresie biegu terminu przedawnienia jak analogiczne czynności podjęte na terytorium RP (art. 58 WzajPomDochodzNaU). Organ egzekucyjny informuje państwo członkowskie o zdarzeniach, np. rozłożeniu zaległości zobowiązanego na raty, wywołujących skutek w zakresie biegu terminu przedawnienia należności pieniężnych będących przedmiotem wniosku o odzyskanie należności pieniężnych lub wniosku o podjęcie środków zabezpieczających należności pieniężne. Na wniosek państwa członkowskiego lub państwa trzeciego wierzyciel lub organ egzekucyjny przesyła dodatkowe informacje niezbędne do realizacji wniosku o udzielenie pomocy. Podobnie centralne biuro łącznikowe lub organ egzekucyjny mogą, w uzasadnionych przypadkach, wystąpić z wnioskiem o przesłanie dodatkowych informacji niezbędnych do realizacji wniosku o udzielenie pomocy do państwa członkowskiego lub państwa trzeciego.

2.2.1. Wniosek o udzielenie informacji

Zgodnie z art. 37 ust. 1 WzajPomDochodzNaU wierzyciel lub organ egzekucyjny występuje z wnioskiem o udzielenie informacji w przypadku potrzeby uzyskania informacji istotnych dla powiadomienia, dochodzenia lub zabezpieczenia należności pieniężnych dotyczących podmiotu lub jego majątku.

Wniosek o udzielenie informacji powinien zawierać co najmniej:

- 1) nazwę, adres siedziby lub inne dane identyfikujące wierzyciela lub organ egzekucyjny,
- 2) imię i nazwisko lub nazwę podmiotu, jego adres zamieszkania lub siedziby oraz inne posiadane dane służące do identyfikacji podmiotu,
- 3) określenie rodzaju i wysokości należności pieniężnych.

W praktyce wniosek obejmuje **wszelką informację i wiedzę o faktach i okolicznościach prawnych dotyczących odzyskania wierzytelności**. Zakres tych informacji jest więc ujęty wyjątkowo szeroko.

Przykład

Wniosek o udzielenie informacji przez organ podatkowy państwa zwracającego się o udzielenie pomocy może dotyczyć miejsca, w którym aktualnie przebywa podmiot odpowiedzialny za wykonanie obowiązku o charakterze pieniężnym, jego aktywów majątkowych, dokonywanych przez ten podmiot transakcji finansowych, statusu prawnego tego podmiotu, sprawozdań finansowych i innych dokumentów.

Co istotne, z wnioskiem o udzielenie pomocy w formie informacji **może wystąpić zarówno wierzyciel, jak i organ egzekucyjny** prowadzący egzekucję konkretnej należności. Zgodnie z art. 91 WzajPomDochodzNaU wierzyciel lub organ egzekucyjny może, w każdym czasie, wycofać wniosek o udzielenie informacji.

Przykład

Z uwagi na wyjazd dłużnika poza granicę RP pracownicy urzędu gminy postanowili skorzystać z jednej z istniejących form wzajemnej pomocy pomiędzy państwami członkowskimi UE, tj. z wymiany informacji. Pracownicy mogą się zwrócić jednocześnie do kilku państw członkowskich – nie mając pewności, w którym z państw podatnik przebywa – z wnioskiem o jej udzielenie.

Jak wspomniano wyżej, wniosek o informację może być bardzo szeroki i obejmować wszelką wiedzę o faktach i okolicznościach prawnych mających znaczenie dla opodatkowania, dotyczących konkretnego podatnika. Może dotyczyć miejsca, w którym aktualnie przebywa podmiot odpowiedzialny za wykonanie obowiązku, jego aktywów majątkowych znajdujących się na terytorium danego państwa członkowskiego, dokonywanych przez ten podmiot transakcji finansowych, statusu prawnego tego podmiotu, prowadzonych w danym państwie postępowań administracyjnych i egzekucyjnych. Uzyskane informacje mogą posłużyć do sformułowania kolejnych wniosków, tj. o powiadomienie czy też odzyskanie należności pieniężnej.

2.2.2. Wniosek o powiadomienie

Zgodnie z treścią art. 38 WzajPomDochodzNaU wniosek o powiadomienie dotyczy podmiotu, któremu na podstawie odrębnych przepisów doręcza się decyzję, postanowienie, orzeczenie lub inny dokument wydany w RP, dotyczące należności pieniężnych. Wierzyciel lub organ egzekucyjny występuje z wnioskiem o powiadomienie, gdy nie można dokonać doręczenia zgodnie z odrębnymi przepisami regulującymi doręczenie danego ro-

dzaju dokumentu lub gdy takie doręczenie spowodowałoby nieproporcjonalne trudności.

Wniosek o powiadomienie oraz jednolity formularz służący do powiadomienia powinny zawierać co najmniej:

- 1) nazwę i adres siedziby lub inne dane dotyczące wierzyciela, organu egzekucyjnego, innego organu lub urzędu:
 - a) który wydał załączony dokument,
 - b) od którego można uzyskać dalsze informacje dotyczące dokumentu będącego przedmiotem powiadomienia lub możliwości zaskarżenia dokumentu będącego przedmiotem powiadomienia, jeżeli jest inny niż określony w lit. a;
- 2) imię i nazwisko lub nazwę podmiotu, jego adres zamieszkania lub siedziby oraz inne posiadane dane niezbędne do identyfikacji podmiotu;
- 3) określenie rodzaju i oznaczenie dokumentu będącego przedmiotem powiadomienia;
- 4) określenie rodzaju i wysokości należności pieniężnych.

Do wniosku o powiadomienie dołącza się:

- 1) jednolity formularz służący do powiadomienia,
- 2) dokument będący przedmiotem powiadomienia.

W myśl art. 92 WzajPomDochodzNaU do wniosku o powiadomienie dołącza się oryginał albo uwierzytelnioną kopię dokumentu, którego dotyczy wniosek, chyba że przepisy ustawy stanowią inaczej.

Podobnie jak to ma miejsce w przypadku wniosku o informację – **podmiotem uprawnionym do jego skierowania jest zarówno wierzyciel, jak i organ egzekucyjny**. Możliwość ustalenia, a następnie dochodzenia należnych jednostce świadczeń w przeważającej liczbie przypadków jest uzależniony od **skutecznego doręczenia zobowiązanemu dokumentu indywidualizującego i określającego wysokość jego zobowiązania**. W sytuacji, w której konieczność skutecznego doręczenia tego rodzaju dokumentu jest związana z prowadzeniem postępowania dotyczącego należności objętej przepisami WzajPomDochodzNaU – a więc przypadki opisane w art. 2 WzajPomDochodzNaU – możliwe jest doręczenie danego dokumentu w trybie opisanym w powyższym akcie normatywnym. Zgodnie z treścią art. 93 WzajPomDochodzNaU powiadomienie dokonane przez państwo członkowskie lub państwo trzecie, zgodnie z przepisami regulującymi powiadomienia obowiązującymi w tym państwie, wywołuje takie same skutki jak doręczenie takiego dokumentu zgodnie z przepisami obowiązującymi w RP. Z wnioskiem o powiadomienie wierzyciel powinien więc wystąpić w sytuacji, w której w myśl prawa polskiego istnieje obowiązek informowania adresata o podjęciu określonych orzeczeń lub dokonaniu czynności. Dlatego przedmiotem powiadomienia mogą być decyzje, postanowienia, upomnienia oraz inne orzeczenia lub dokumenty wydane w RP, o ile dotyczą one należności pieniężnych objętych zakresem przedmiotowym WzajPomDochodzNaU.

Ważne

Wniosek o powiadomienie w ramach prowadzonej współpracy międzynarodowej przy odzyskiwaniu wierzytelności publicznoprawnych powinien być ostatecznym mechanizmem stosowanym w przypadku konieczności doręczenia danego rodzaju dokumentu. Priorytetem jest doręczenie do

kumentów na zasadach ogólnych, zgodnie z przepisami KPA lub OrdPU. Dopiero brak możliwości ich zastosowania lub w sytuacji gdy takie doręczenie spowodowałoby nieproporcjonalne trudności, znajdzie zastosowanie mechanizm opisany w WzajPomDochodzNaU.

2.2.3. Wniosek o odzyskanie należności pieniężnych

Warunki wystąpienia z wnioskiem o odzyskanie należności pieniężnych zostały określone w art. 40–42 WzajPomDochodzNaU. Z art. 40 ust. 1 WzajPomDochodzNaU wynika, że organ egzekucyjny może wystąpić z wnioskiem o odzyskanie należności pieniężnych, jeżeli nie toczy się postępowanie w sprawie istnienia lub wysokości należności pieniężnych lub w sprawie wszczęcia i prowadzenia egzekucji administracyjnej należności pieniężnych, chyba że postępowanie takie jest w toku, a przepisy odrębne umożliwiają dochodzenie tych należności. Powyższa regulacja przesądza o **niedopuszczalności kierowania takiego wniosku przez wierzyciela**.

Przed wystąpieniem z wnioskiem o odzyskanie należności pieniężnych organ egzekucyjny stosuje środki egzekucyjne określone w EgzAdmU, z wyjątkiem przypadków, gdy:

- 1) egzekucja administracyjna ze znanego majątku znajdującego się na terytorium RP nie doprowadziłaby do całkowitego wyegzekwowania należności pieniężnych lub nie jest znany majątek na terytorium RP, z którego mogłyby być zaspokojone należności pieniężne, a organ egzekucyjny posiada informacje o majątku znajdującym się na terytorium państwa członkowskiego,
- 2) egzekucja administracyjna należności pieniężnych na terytorium RP spowodowałaby nieproporcjonalne trudności.

Do wniosku o odzyskanie należności pieniężnych dołącza się jednolity tytuł wykonawczy oraz odpis pierwotnego tytułu wykonawczego, jeżeli wcześniej nie został doręczony. Wniosek o odzyskanie należności pieniężnych oraz jednolity tytuł wykonawczy powinny zawierać co najmniej:

- 1) nazwę i adres siedziby lub inne dane dotyczące wierzyciela lub organu egzekucyjnego, innego organu lub urzędu:
 - a) odpowiedzialnego za określenie wysokości należności pieniężnych,
 - b) od którego można uzyskać dalsze informacje dotyczące należności pieniężnych lub możliwości zaskarżenia obowiązku zapłaty tych należności, jeżeli jest inny niż określony w lit. a;
- 2) imię i nazwisko lub nazwę podmiotu oraz inne posiadane dane niezbędne do identyfikacji podmiotu;
- 3) określenie rodzaju i wysokości należności pieniężnych, wyrażonych w złotych i w walucie państwa, do którego wniosek jest kierowany, oraz okresu, którego dotyczą należności pieniężne;
- 4) oznaczenie pierwotnego tytułu wykonawczego.

We wniosku o odzyskanie należności pieniężnych podaje się informację o majątku, którym dysponuje podmiot na terytorium państwa członkowskiego, o ile jest znany organowi egzekucyjnemu.

Z kolei treść jednolitego tytułu wykonawczego powinna być zgodna z treścią pierwotnego tytułu wykonawczego. Jednolity tytuł wykonawczy może także obejmować należności

[Przejdź do księgarni →](#)



ksiegarnia.beck.pl